RAPPORT et AVIS
à la Ministre responsable de l'application
de la Charte de la langue française

LE LIBRE ÉCHANGE CANADA — ÉTATS-UNIS ET LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC

CONSEIL DE LA LANGUE FRANÇAISE

Québec

/98000-88

RAPPORT et AVIS

à la Ministre responsable de l'application
de la Charte de la langue française

LE LIBRE-ÉCHANGE CANADA — ÉTATS-UNIS ET LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC

CONSEIL DE LA LANGUE FRANÇAISE

Publié par
le service des communications
du Conseil de la langue française

Dépôt légal - 4e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-16867-4

LE LIBRE-ÉCHANGE CANADA — ÉTATS-UNIS ET LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC

Introduction

La Charte de la langue française impose au Conseil de la langue française le devoir de "saisir le ministre des questions relatives à la langue qui, à son avis, appellent l'attention ou l'action du gouvernement" (alinéa 188c).

Dès la parution, en 1985, du rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada[1], le Conseil a pris connaissance de la suggestion de libéraliser le plus possible les échanges économiques Canada-États-Unis. Depuis lors, cinq documents ont été préparés[2] et le Conseil a pris l'initiative de transmettre à la Ministre une synthèse d'étape en février 1986. Dès

---

1. Rapport de la Commission royale sur l'union économique et sur les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, 3 vol. (Désormais cité sous le titre Rapport Macdonald.)

2. a) Michel Sparer, Analyse du rapport Macdonald, note au Président du Conseil de la langue française, Conseil de la langue française, 17 septembre 1985, 23 p.
   b) Michel Sparer, Note sur les suites opérationnelles de la note du 17 septembre 1985, Conseil de la langue française, 1er octobre 1985, 8 p.
   c) Michel Sparer, Libre-échange et politique linguistique, note destinée à Madame la Ministre, Conseil de la langue française, 7 février 1986, document remis à Madame la Ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française, 9 p.
   d) Michel Sparer, Le traitement du contentieux d'application du traité de libre-échange Canada-États-Unis, conférence donnée à l'Université de Montréal le 14 mai 1986 (colloque sur le libre-échange), 18 p.
   e) Michel Sparer, Libre-échange et droit linguistique, Conseil de la langue française, 30 septembre 1986, 59 p.

   Les deux derniers documents sont disponibles sur demande au C.L.F.

septembre 1985, le Conseil estimait que les conséquences possibles du projet de libre-échange sur la législation et la politique linguistiques du Québec étaient suffisamment prévisibles pour qu'on les étudie de plus près: la préoccupation linguistique doit être présente à tous les stades de réalisation du projet.

L'objet du présent rapport, qui répond à la demande de la Ministre est de faire l'état de la question et de formuler quelques recommandations visant à prévenir les inconvénients que le traité en cours de négociation pourrait avoir pour le Québec dans l'exercice de ses pouvoirs normatifs en matière d'emploi, de protection et de promotion de la langue française. L'intervention du Conseil a bien sûr ses limites. Il ne s'agit pas d'évaluer ou de commenter les aspects économiques du projet de libéralisation des échanges ni d'aller dans le détail de chaque argument: notre document du 30 septembre 1986[3] a déjà traité cet aspect de la question.

L'étude des retombées linguistiques du traité à venir connaît plusieurs contraintes. D'une part, le traité est en cours d'élaboration et, sa teneur précise n'étant pas encore connue, l'évaluation de ses retombées revêt un caractère hypothétique. D'autre part, le processus engagé est une négociation et, bien que les objectifs en soient connus, la volonté des États peut se traduire par une évolution sensible des mandats jusqu'à la fin de 1987, date à laquelle les négociateurs devront avoir abouti à un projet de traité. Malgré le caractère hypothétique et la forme non définitive du projet, il convient d'évaluer les incidences les plus probables d'un tel traité sur la capacité du

---

3. Voir la note 2e.

Québec d'exercer pleinement les pouvoirs qui sont les siens quant au destin de la langue française sur son territoire. En effet, les négociateurs sont déjà à l'oeuvre depuis plusieurs mois. Le fait que rien ne soit encore fixé permet au gouvernement du Québec de faire valoir les intérêts de la province à cet égard sans attendre que les négociations aient atteint un point tel que la prise en compte de ces mêmes intérêts remette en question les consensus déjà réalisés au terme d'une démarche nécessairement complexe.

Pour cela, il convient d'exposer les données disponibles, d'évoquer les conflits potentiels entre les normes issues d'un tel traité et les dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'emploi des langues. Pour terminer, nous soulèverons les questions relatives à la place qu'occuperont les besoins linguistiques et culturels dans un espace économique de 280 millions de personnes où les francophones auront cessé d'être le quart de la population du Canada pour ne plus représenter que 2 % du marché Canada-États-Unis.

I. Les données

Les données pertinentes sont principalement la législation linguistique québécoise, le projet de libre-échange décrit par le rapport Macdonald ainsi que les diverses déclarations faites depuis septembre 1985 par les gouvernements concernés.

1) La législation linguistique québécoise

À la différence d'autres législations linguistiques, la Charte de la langue française[4], de même que la loi qui l'a précédée en 1974[5], fait plus que déterminer la langue officielle et celle de l'Administration: elle s'intéresse aussi à la langue qu'emploie l'entreprise dans ses communications avec ses fournisseurs, employés et clients. Elle concerne également la langue des produits et celle des services. De ce fait, il existe une "surface de contact" importante entre le droit linguistique et le droit économique puisque les biens, services et rapports économiques sont régis au moins par deux ordres de règles: les dispositions proprement économiques et celles concernant l'emploi des langues.

2) Le projet de libre-échange

Il se présente sous la forme d'un éventuel traité bilatéral par lequel le Canada et les États-Unis s'engageraient principalement à éliminer les obstacles au commerce des biens et services entre les deux pays. Les obstacles recensés sont les barrières tarifaires, les barrières non tarifaires, les disparités dans la

---

4. Charte de la langue française, 1977, L.R.Q., c. C-11.

5. Loi sur la langue officielle, 1974, c. 6.

législation fiscale et sociale ainsi que les règles d'accès aux marchés publics.

L'analyse qui a mené au projet de libre-échange peut, pour le Canada, se résumer ainsi:

- Le Canada entretenant avec les États-Unis des rapports beaucoup plus étendus qu'avec tout autre pays ou groupe de pays, le bien-être économique de sa population dépend donc dans une large mesure de ses liens avec son voisin du sud[6]. Pourtant, le Canada est le seul pays riche à ne pas avoir directement accès à un marché de 100 millions de consommateurs et les industries canadiennes ne peuvent se développer si des mesures protectionnistes les empêchent de pénétrer leur marché le plus important[7].

- Malgré leur ampleur (80 % des échanges), les franchises de droit gardent le caractère de l'exception, la protection douanière restant le principe accepté. Cette situation rend les échanges précaires et appelle une garantie sous forme d'engagements politiques bilatéraux.

- Les droits de douane retardent le développement d'une économie plus concurrentielle[8].

---

6. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 411.

7. Ibid. Voir également le rapport Kelleher du 17 septembre 1985, dans: Négociations commerciales canadiennes, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, 15 décembre 1985, p. 77. M. Kelleher était jusqu'en juin 1986 ministre du Commerce extérieur du Canada. Il a été depuis remplacé par Madame Pat Carney.

8. Ibid. Voir également cette constatation dans le rapport Yeutter du 17 septembre 1985, dans: Négociations commerciales canadiennes, Ottawa, ministère des Affaires extérieures, 15 décembre 1985, p. 82. M. Clayton Yeutter est représentant au Commerce des États-Unis.

- Enfin, les producteurs canadiens ont besoin, avant la fin de la décennie, sans attendre les prochaines négociations du GATT, d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis[9].

Fondé sur ces observations, le projet a des objectifs qui peuvent, à leur tour, se résumer de la façon suivante:

- instaurer une zone de libre-échange[10] plutôt qu'une union douanière ou un marché commun[11];

- conclure un accord général touchant à peu près tout le commerce entre les deux pays plutôt qu'une collection d'accords sectoriels tel le "pacte de l'automobile"[12];

---

9. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 411.

10. Ibid. Cette proposition est sans doute de celles qui peuvent susciter l'interrogation dans le rapport car les mécanismes que suggère la Commission pour la gestion et l'application contentieuse de l'éventuel accord laissent à penser qu'il s'agit en fait d'une intégration économique allant au delà du simple libre-échange. Cette question, pertinente à l'aspect politique du présent rapport, est développée dans: Libre-échange et droit linguistique (voir la note 2e). Néanmoins, ce choix est réaffirmé dans plusieurs documents gouvernementaux, notamment au Québec, par M. Pierre Macdonald, ministre du Commerce extérieur, dans sa déclaration du 4 juin 1986, "Le Québec et les négociations commerciales internationales".

11. La distinction qu'on peut schématiquement faire entre ces trois concepts est la suivante. Le libre-échange entre deux ou plusieurs pays consiste en une élimination des obstacles douaniers, tarifaires, non tarifaires ou autres à la circulation des biens entre les pays participants. L'union douanière consiste pour deux ou plusieurs pays à se doter, en plus, d'un tarif extérieur commun, à l'égard des biens provenant des pays non participants. Le marché commun est un stade d'intégration plus avancé encore puisqu'on ajoute au libre-échange et à l'union douanière l'instauration de politiques communes en matière agricole, monétaire et autre ainsi que le principe de la libre circulation des services, des personnes et des capitaux.

12. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 412.

- prévoir l'élimination progressive des droits (tarifs) et neutraliser ou réduire les obstacles non tarifaires au moyen de mesures conjointes[13];

- rendre les Canadiens plus prospères[14].

À noter que, si le traité de libre-échange avec les États-Unis est l'aboutissement ultime des recommandations de la Commission Macdonald ainsi que des diverses déclarations ministérielles, le rapport de ladite Commission évoque des étapes et des aménagements nécessaires. Il prévoit la réalisation préalable de l'union économique canadienne ainsi que l'instauration de mécanismes de gestion de l'union économique et du traité de libre-échange en cours de négociation[15].

Ce rapport, tout comme l'étude interne de référence, s'appuie sur les textes et déclarations qui, par leur substance ou par leur caractère officiel, fondent la démarche des gouvernements concernés et de leurs mandataires à la table de négociation.

---

13. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 412.

14. Ibid.

15. Sur ces sujets, voir la note 2e, pp. 8-30, et le Rapport Macdonald, vol. 1, p. 349, 350, 351, 352, 400, 401, 412, 421, 422, 423; vol. 3, p. 12, 13, 480, 490, 532, 533, 534.

3) Le rapport Macdonald[16]

Fondé lui-même sur plusieurs dizaines d'études, le rapport de la Commission Macdonald décrit abondamment la situation actuelle du Canada, les enjeux très variés liés à l'évolution des rapports économiques avec les États-Unis ainsi que le traité qu'il conviendrait de signer pour libéraliser les échanges. Le rapport décrit également les étapes à suivre et, en détail, les structures à mettre en place pour l'application ordinaire ou contentieuse du traité[17]. S'il est prévisible que le traité envisagé s'écartera çà et là des suggestions de détail que la Commission Macdonald rendait publiques en août 1985, le rapport reste la base d'analyse et le canevas de la démarche engagée. Plusieurs déclarations gouvernementales sont venues, depuis août 1985, reprendre les grands axes du rapport Macdonald pour y ajouter la dimension de l'action politique. Pour être précises, ces déclarations n'en restent pas moins de l'ordre des intentions et demandes. En voici l'essentiel en quelques extraits qui ont trait directement ou indirectement à la politique linguistique.

4) La position gouvernementale canadienne

Après quelques déclarations générales sur la souveraineté culturelle du Canada, la position gouvernementale canadienne

---

16. Voir la note 1.

17. À ce sujet, voir la note 2d.

s'est révélée dans le rapport de M. James Kelleher, ministre du Commerce extérieur du Canada[18]:

> "[...] le gouvernement fédéral travailler[a] en étroite collaboration avec les provinces afin que leurs intérêts soient pris en compte dans toute négociation."
>
> "[...] notre souveraineté et notre culture [...] ne sont pas négociables."[19]

M. Kelleher a depuis été remplacé par Madame Pat Carney; cette dernière n'a toutefois pas modifié la position gouvernementale canadienne à cet égard.

5) La position des États-Unis

Elle est exprimée dans le rapport de M. Clayton Yeutter[20] et dans quelques indications données aux médias par le négociateur en chef, Peter Murphy.

M. Yeutter indique que les États-Unis souhaitent que soient levés les obstacles qui empêchent les biens et services des États-Unis d'accéder librement au marché canadien. Il demande même que cette libéralisation touche la politique

---

18. Rapport Kelleher (voir la note 7), p. 77.

19. Ibid., p. 78.

20. Rapport Yeutter (voir la note 8), pp. 81-83.

canadienne de subvention, l'octroi des marchés publics et les droits de propriété intellectuelle. Pour sa part, M. Peter Murphy a constamment indiqué la réticence des États-Unis à exclure des négociations quelque secteur que ce soit; quand il s'agit d'exclure la langue ou la culture du champ de négociation, la délégation des États-Unis craint que le paramètre linguistique ou culturel soit le moyen détourné de politiques protectionnistes canadiennes[21].

6) La position du gouvernement du Québec

Présentant la position gouvernementale en la matière, le ministre du Commerce extérieur du Québec[22], M. Pierre Macdonald, rappelait trois principes pertinents à l'objet du présent rapport:

> "Le gouvernement du Québec ne fera aucun compromis quant à l'intégralité des lois, programmes et politiques qui, dans les domaines de la politique sociale, des communications et de la culture en général, contribuent à la spécificité de la société québécoise";
>
> "La collaboration du Québec sera d'autant acquise et le succès d'autant assuré que les mécanismes de participation permettront au gouvernement du Québec de

21. "Trade Envoy Warns Canada", The Globe and Mail, Toronto, 7 mai 1986.

22. "Le Québec et les négociations commerciales internationales" (voir la note 10), p. 4.

> participer pleinement à l'élaboration des mandats qui seront donnés aux négociateurs canadiens et d'être informé en tout temps de l'évolution des négociations";
>
> "Le gouvernement du Québec se réserve le droit, au moment de la conclusion du processus de négociation, d'en faire une évaluation ultime en fonction de nos intérêts fondamentaux et de donner ou non notre approbation. En effet, il ne saurait être question que des décisions soient prises sans l'accord du Québec lorsque les intérêts du Québec seront en cause".

Toutefois, ce n'est qu'avec la mise en oeuvre du traité qu'on pourra apprécier les éventuelles incompatibilités entre ce dernier et le droit linguistique.

II. Hypothèses relatives aux incompatibilités entre le traité et le droit linguistique québécois

Cette deuxième partie évoquera successivement la situation québécoise, l'expérience européenne et l'effet intégrateur du traité, en mettant en relief les phénomènes de centralisation, de continentalisation et d'intégration institutionnelle, politique et juridique.

1) La situation québécoise

Il convient tout d'abord de rappeler qu'un traité international est reçu avec prééminence au sein du droit national[23]: en cas d'incompatibilité, ses règles prévalent sur celles du droit national. Ainsi, une disposition de la législation linguistique québécoise qui serait jugée incompatible avec une clause du traité pourrait être jugée invalide. Y a-t-il danger? On a vu plus haut que la législation linguistique québécoise intervient dans l'emploi des langues de presque tous les agents économiques: entreprises, travailleurs, commerçants, consommateurs, prestateurs et prestataires de services.

Peut-on prévoir qu'une disposition de cette législation soit attaquée du fait qu'elle constituerait un obstacle à la libre circulation des biens et services? Dans ce cas et faute d'une sauvegarde expresse incluse au traité, la disposition devrait disparaître ou être modifiée pour laisser plein effet à la clause du traité à laquelle elle contrevient.

Ainsi, du seul fait qu'elles se situent au sein d'un traité international, les règles relatives à la libre circulation des biens et services auraient en principe priorité absolue sur les

---

23. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 349.

dispositions législatives qui garantissent le statut de la langue française au Québec.

Les premières hypothèses de conflit entre le principe du libre-échange et le droit linguistique sont énoncées dans le rapport Macdonald lui-même.

En effet, tout au début de ce document, on indique que les politiques linguistiques, entre autres, pouvaient être facteurs de distorsion pour les marchés.

> "En ce qui a trait aux politiques linguistiques, il a fallu débourser des centaines de millions de dollars pour promouvoir l'utilisation des langues dans les écoles, dans les bureaucraties gouvernementales et, surtout au Québec, dans l'économie. Même si ces politiques puisent souvent leur élan initial dans des réalités non économiques comme la race, l'ethnie, la langue et le sexe, elles peuvent comporter des conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés."[24]

Le cadre officiel d'une commission d'enquête donne un poids considérable aux constats ainsi dressés. Ces assertions relatives à l'influence de politiques provinciales, notamment linguistiques, sur les conditions de l'échange économique désignent d'emblée ces politiques comme virtuellement contraires aux principes du libre-échange. Il faudrait circonscrire plus en détail l'impact de ces politiques sur les conditions de l'échange afin de situer le problème dans des proportions précises. Comment ces politiques affectent-elles le fonctionnement des marchés? S'agit-il de la francisation des entreprises, des règles canadiennes et québécoises régissant l'étiquetage, de la langue des organismes professionnels ou encore de la langue de

---

24. Rapport Macdonald, vol. 1, pp. 12-13. C'est nous qui soulignons.

l'enseignement? Il y a lieu de prévoir des difficultés lorsque les négociateurs actuellement à l'oeuvre entreprendront de localiser au sein de chaque pays l'origine des barrières, tarifaires, non tarifaires ou autres. Ainsi décrite, cette réalité exposera les provinces à voir leurs pouvoirs, notamment linguistiques, encadrés de façon rigoureuse par les dispositions du traité. Dans l'hypothèse favorable de l'inclusion dans le traité d'une clause de sauvegarde pour la langue française, cette clause sera d'autant plus surveillée par les entités d'application du traité que la politique linguistique aura été identifiée, au Canada même, comme ayant des "conséquences majeures pour le fonctionnement des marchés".

Précisant son diagnostic, la Commission Macdonald identifie les provinces comme source des distorsions et prescrit un correctif:

> "[...] bon nombre de barrières non tarifaires négociées au cours de pourparlers devant mener à un régime de libre-échange bilatéral canado-américain sont clairement du ressort des provinces plutôt que de notre gouvernement fédéral. Ces barrières non tarifaires sont donc le reflet des politiques provinciales plutôt que fédérales."[25]

Plus loin:

> "Un accord de libre-échange obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les

---

25. Rapport Macdonald, vol. 1, pp. 400-401.

> barrières non tarifaires. Cette contrainte les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manoeuvre politique et gouvernementale. [...] Il est concevable, qu'à long terme, un accord de libre-échange réduise le pouvoir des provinces par rapport à celui du gouvernement fédéral et par rapport au marché."[26]

Ainsi, le Québec devrait se dessaisir de pouvoirs au profit du gouvernement fédéral qui, du fait du traité, abandonnerait à son tour un peu de sa latitude dans les domaines concernés. Ce transfert pourrait-il viser les pouvoirs du Québec en matière de langue? Le rapport Macdonald ne laisse que peu de doute à ce sujet. Les déclarations et assurances politiques publiées depuis ne sont pas assez précises pour lever l'inquiétude à cet égard.

Compte tenu du paysage ainsi brossé, il convient de regarder de plus près ce qui est en cause au sein de la législation linguistique québécoise. Toutefois, pour des raisons évidentes tenant au caractère hypothétique du traité en gestation, le présent rapport ne ferait pas oeuvre utile en passant en revue article par article les dispositions de la Charte de la langue française susceptibles d'être mises en cause pour incompatibilité avec le traité. Quelques questions peuvent résumer les problèmes éventuels.

Une disposition linguistique relative à la politique d'embauche ou de promotion serait-elle considérée comme restreignant la liberté de circulation des personnes au Québec parce qu'elle exigerait des personnes venant de l'extérieur du Québec une "connaissance appropriée" du

---

26. Rapport Macdonald, vol. 1, p. 401.

français (alors que l'exigence de la connaissance de l'anglais au Québec même resterait valide en ce qu'elle ne restreint pas la liberté de circulation interprovinciale ou transfrontalière)?

Les règles d'accès à l'école anglaise seraient-elles un jour contestées comme dissuadant des cadres ou professionnels des États-Unis de venir, que ce soit ou non à la demande de leur entreprise, s'installer au Québec afin d'y travailler au sein d'une filiale?

Que se passerait-il si des personnes déclinaient les propositions de leurs entreprises en invoquant le fait que leurs conjoints, ingénieur, médecin ou infirmier, refusent de les suivre, ne pouvant trouver de poste au Québec du fait qu'ils ne satisfont pas aux exigences linguistiques relatives aux membres des ordres professionnels?

Que se passerait-il si une société de services, dont la renommée et le produit sont identifiés par sa dénomination sociale américaine ne pouvait donner à une filiale acquise au Québec la même dénomination anglaise simplement suivie de "Canada"?

Que se passerait-il si quelqu'un invoquait le fait que, dans le domaine des appels d'offres gouvernementales et des marchés publics en général, par exemple, les entreprises américaines sont désavantagées du fait qu'elles doivent préparer à grands frais des devis et autres documents en français, avec les délais et les coûts que cela comporte?

On pourrait multiplier les questions. Toutefois, elles ne peuvent revêtir l'aspect de cas plus précis puisque l'on ne connaît pas encore, et pour cause, la teneur du traité en gestation.

Il faut rappeler que ces questions seront tranchées ailleurs qu'à Québec. Elles seront réglées à Ottawa si elles sont soulevées dans le cadre de l'union économique canadienne. Évoquées dans le cadre du libre-échange Canada-États-Unis, elles seront tranchées entre Ottawa et Washington sans que le Québec puisse invoquer un droit constitutionnel ou conventionnel de plaider lui-même sa cause. Le destin de ces règles échapperait donc virtuellement à l'Assemblée nationale du Québec.

Que faire pour que notre province n'ait pas à négocier les conditions de sa spécificité avec des partenaires dont les intérêts sont différents?

Il convient donc d'éviter que les lois de l'Assemblée nationale soient limitées ou mises en échec lors d'un processus d'arbitrage international[27] où la province ne serait pas assurée de pouvoir se représenter elle-même, n'étant pas partie au traité.

Au delà du caractère hypothétique du projet, on peut déduire de l'objectif poursuivi qu'il nécessitera des mécanismes de gestion et d'application ordinaire ou contentieuse. Le rapport Macdonald suggère d'ailleurs des mécanismes semblales à ceux de la Communauté économique européenne (C.E.E.) qui constitue pourtant un marché commun, c'est-à-dire un ensemble économique voué à une intégration économique plus

---

27. Voir la note 2d.

avancée qu'une simple zone de libre-échange. Il est intéressant de constater la portée des décisions prises par les entités administratives ou judiciaires de la C.E.E. sur la jouissance par les États membres de leurs pouvoirs souverains. Cinq cas brièvement rapportés illustrent à cet égard l'intégration non seulement économique mais aussi juridique et politique qu'entraîne l'arrimage des systèmes économiques de pays souverains.

2) L'expérience européenne

L'expérience européenne nous indique assez clairement que des entités créées par un traité pour appliquer celui-ci, le font avec, comme préoccupation quasi exclusive, les priorités du traité: celui qui constitue la Communauté économique européenne étant orienté vers l'édification d'un marché commun, on constate que l'évocation par la France d'une législation linguistique nationale ne suffit pas à infléchir le puissant exécutif que constitue la Commission des Communautés européennes.

Recevant des plaintes, la Commission peut envoyer aux gouvernements des États membres des mises en demeure de redresser, sur leur territoire, les situations contraires au droit communautaire. Aussi, pour prendre deux exemples d'ordre linguistique, la Commission a délivré en 1985 deux mises en demeure qui, avec un peu d'imagination, pourraient laisser prévoir ici des situations analogues.

- L'affaire ISMUNIT

La Commission des Communautés européennes a été saisie d'une plainte par le laboratoire italien ISMUNIT, fabricant de réactifs de laboratoire, plainte selon laquelle son client, le Laboratoire national de la Santé (France), avait exigé que les mentions techniques et l'étiquetage concernant ces réactifs fussent rédigés en français. Le laboratoire italien a fait valoir auprès de la Commission des Communautés européennes que, même en Italie, son étiquetage est unilingue anglais. La Commission a statué en faveur du plaignant italien en décidant que les utilisateurs français de ce produit étaient, de par leur formation, censés connaître l'anglais et que l'exigence du laboratoire français était donc excessive et gênait le commerce[28].

- L'affaire France Quick

La société française France Quick a été condamnée par un tribunal français, en vertu de la loi du 31 décembre 1975, pour avoir employé, dans les menus de ses restaurants, des expressions telles que "big-cheese", "fishburger", "coffee-drink", 'milk-shakes" sans équivalent français. La Commission des Communautés européennes, remarquant que la description du produit était propre à renseigner le lecteur du menu sur sa nature exacte, est intervenue pour faire valoir que le jugement du tribunal était excessif et que l'exigence concernée était "susceptible de constituer une mesure d'effet équivalent à une restriction

28. Commission des Communautés européennes, SG (85) D/11505 du 6.IX.1985.

quantitative dans la mesure où l'obligation de l'emploi du français constitue un coût économique supplémentaire pour les opérations d'importation"[29].

Ces deux exemples ne décrivent pas toute l'expérience des conflits entre législation linguistique nationale et droit international économique en Europe. Ils illustrent le problème des règles qui installent une priorité - l'économie - sur toute autre considération, notamment le destin des langues.

Certes, l'État concerné aurait pu porter ces décisions devant la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg qui eut peut-être été moins restrictive quant à la compétence des États membres de légiférer sur l'emploi des langues. Il ne l'a pas fait et les milieux autorisés[30] indiquent en substance que la coopération européenne doit s'apprécier dans sa globalité, ce qui rend peu enclin à remettre en cause, sur des questions économiques, l'autorité de l'appareil exécutif communautaire[31]. Loin d'être confiné au Vieux Continent, l'intérêt de ces exemples se transpose facilement dans le paysage du libre-échange formel que visent les négociations en cours.

---

29. Commission des Communautés européennes, SG (85) 8781 du 8.XII.1985 et SG (95) 9123 du 17.VII.1985.

30. Le Comité interministériel sur les questions de coopération économique européenne (Premier ministre, France).

31. La Commission Macdonald fait sensiblement la même anlayse en indiquant que les recours à l'arbitrage seraient rares (voir: Rapport Macdonald, vol. 1, p. 352).

En effet, l'État membre qui traite essentiellement d'intérêts économiques - importants - avec des entités vouées à l'application prioritaire d'un traité économique ne sera pas porté à remettre en question l'équilibre des relations économiques pour protéger des intérêts d'un autre ordre, en l'occurrence linguistique.

La Commission des Communautés européennes n'est pas seule à alimenter la dynamique du traité à cet égard. La Cour de justice des Communautés européennes accentue pour sa part cette dynamique en mettant, selon le cas, l'esprit du traité ou sa lettre au service de la priorité économique.

Le cas Defrenne/Sabena[32] concernait la Belgique qui, plus de 15 ans après le traité, n'avait toujours pas inscrit dans son droit national une disposition permettant à ses ressortissants de jouir de l'article 119 du traité[33]. Cet article proclame le droit à l'égalité de rémunération des hommes et des femmes. Constatant cette inertie, la Cour de Luxembourg a décidé qu'on pouvait désormais s'adresser directement aux tribunaux nationaux pour invoquer l'article 119 du traité sans attendre que les États aient "reçu" formellement cet article par une loi nationale. Au nom de l'esprit du traité, la Cour se substitue pratiquement aux États défaillants pour procurer à leurs citoyens les droits que le traité énonce.

---

32. Cour de justice des Communautés européennes, affaire 43-75, décision du 8 avril 1976.

33. Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne.

Considérant cette fois la lettre du traité, la Cour a décidé, en 1984, qu'un citoyen belge travaillant au Nigeria avait droit au régime de sécurité sociale de la France du fait que l'entreprise de main-d'oeuvre qui l'avait envoyé au Nigeria avait son siège en France[34]. La Cour se fondait alors sur la liberté de circulation garantie aux travailleurs de la C.E.E. par le traité. Au nom de ce même principe, la Cour anéantissait indirectement, en 1983, une disposition législative régissant la profession d'avocat en France[35] et qui impose aux praticiens du droit de n'avoir qu'un seul établissement[36]. Elle a décidé qu'un avocat de Düsseldorf (R.F.A.) pouvait ouvrir un bureau à Paris tout en gardant ouvert son bureau allemand et ce, malgré la règle évoquée plus haut[37]. Quelque temps plus tard, un avocat du sud de la France invoquait cette décision pour ouvrir lui aussi un second bureau à Paris. La priorité économique avait donc pour conséquence de modifier l'organisation interne de la profession d'avocat en France par l'effet de la liberté de circulation transfrontalière.

Ces cas, qu'ils concernent ou non la langue, indiquent ce que peuvent devenir les compétences provinciales ou nationales des

---

34. Cour de justice des Communautés européennes, S.A. Prodest c. Caisse primaire d'assurance-maladie de Paris, 12 juillet 1984, European Law Review, 1984, p. 435.

35. Décret 72/468, art. 83, J.O.R.F., 11.V.1972, art. 83 (France).

36. Article premier du règlement de l'Ordre des avocats du Barreau de Paris.

37. Cour de justice des Communautés européennes, L'Ordre des avocats du Barreau de Paris c. Klopp, 12 juillet 1984, affaire 107/83. Voir l'analyse dans European Law Review, 1984, pp. 439-441.

États membres, notamment leurs compétences en matière d'emploi des langues, lorsqu'intervient un ensemble de règles prééminentes orientées vers d'autres objectifs.

c) L'effet d'intégration économique et institutionnelle

Les cas évoqués plus haut montrent également que la portée de ce type de traité peut dépasser ce qu'énonce le texte et affecter ainsi l'intégrité des compétences politiques nationales. Il convient en effet de bien cerner non seulement les obligations formelles constatées au texte du traité mais également de connaître la nature de la dynamique qu'engendre la distribution des rôles qu'il prévoit. Les cas cités plus haut indiquent que des entités spécialement créées pour appliquer un traité sont amenées à le faire avec une tendance à en étendre la portée initiale. Dans les hautes sphères des Communautés européennes prévalent des raisonnements en ce sens. En voici deux exemples:

- La libre circulation des biens entraîne implicitement la garantie de la libre circulation des services, ces derniers étant assimilés à des biens immatériels. La libre circulation des services ne peut à son tour se concevoir - pense-t-on - sans la libre circulation des prestateurs de services, donc des personnes[38].

- Au delà des compétences que leur donne le traité, les institutions communautaires de l'Europe vont assumer prochainement la maîtrise d'un espace audio-visuel européen. Cette compétence nouvelle donnée à des institutions initialement économiques est assise sur le raisonnement suivant: l'audio-visuel

38. Voir aussi: Rapport Macdonald, vol. 1, p. 421.

a une composante économique[39] et, dans ce projet, une dimension européenne.

Les exemples vus plus haut montrent également une autre source d'intégration que représentent les organismes créés par le traité. Par leur autorité et leurs décisions, ils accélèrent l'intégration des marchés mais aussi des pouvoirs politiques. Par ailleurs, l'intégration progresse encore lorsqu'on confie ou qu'on accepte de confier de nouvelles missions aux organismes du traité. Dans l'exercice de leur mandat initial, ces organismes deviennent déjà des pôles de compétence. Ils apparaissent de ce fait comme les entités les mieux préparées pour remplir ultérieurement des missions non prévues au traité dès lors que ces missions concernent plus d'un pays ou qu'elles peuvent être traitées conjointement.

Enfin, et pour prendre un facteur spécifique d'intégration, il faut se demander si le libre-échange envisagé ne va pas tôt ou tard se renforcer en devenant une union douanière[40].

Si cette dynamique était intervenue 20 ans plus tôt, aurait-elle permis à nos gouvernements de mener leur politique linguistique et de viser un objectif de souveraineté culturelle?

Ces considérations suscitent, pour finir, une série de questions.

---

39. Le domaine de l'édition ne répond-il pas aux mêmes critères? Le raisonnement établissant la compétence communautaire est exposé de façon plus complète dans un document de la Commission des Communautés européennes, Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble, Doc. com. (84) 300 final, pp. 8-9.

40. Libre-échange et droit linguistique (voir la note 2e), p. 54.

III. Quelques questions

1) Langue et économie

La composante économique étant contiguë ou intégrée à la plupart des activités, les normes économiques issues du traité ne vont-elles pas imposer leur priorité à l'encontre des normes linguistiques dans les nombreux domaines où ces deux aspects sont présents et éventuellement en concurrence?

Par exemple, le fait que les industries culturelles de langue française aient, par définition, une composante économique justifierait-il qu'on ne puisse les mettre à l'abri des priorités du libre-échange économique?

Peut-on penser que les normes affectant, de près ou de loin, la présentation des produits échangés seraient à l'abri d'une revendication des États-Unis selon laquelle les contraintes linguistiques touchant l'étiquetage constituent une barrière non tarifaire? La question vaut tant pour la législation canadienne que pour la législation québécoise.

2) Le traité et les compétences politiques du Québec

- Les contraintes auxquelles va s'astreindre le Canada en vertu du traité projeté entraînent-elles une modification de l'étendue ou de la jouissance des compétences politiques souveraines des différents paliers de gouvernement, notamment en matière d'emploi des langues?

- Le Québec peut-il alors:

  a) influer sur le contenu des accords susceptibles d'affecter sa capacité d'édicter des normes législatives en matière linguistique?

  b) prolonger dans la négociation ses pouvoirs provinciaux en cette matière?

  c) intervenir lui-même devant l'instance chargée de l'arbitrage du contentieux d'application du traité lorsque ce contentieux concerne directement ou indirectement les intérêts linguistiques du Québec?

  d) se soustraire aux conséquences d'une décision de la "Commission conjointe canado-américaine" envisagée? N'y a-t-il pas lieu de croire que la jurisprudence d'une entité internationale d'arbitrage sera abondante, contraignante ou intégrative sur le plan du droit et des institutions?

- Comment la dynamique des négociations Canada-États-Unis permettrait-elle au gouvernement du Canada de préserver les intérêts linguistiques du Québec sans enlever à la notion de marché canadien le caractère lisse que veulent lui donner l'accord d'union économique canadienne et le traité de libre-échange? Restera-t-il des dispositions linguistiques canadiennes hors de portée des négociateurs avant le traité ou encore hors de portée des entités de gestion du traité, lors de l'application ou de l'interprétation de celui-ci?

- Le fait de s'en remettre au pouvoir central puis à la jurisprudence des instances de gestion ordinaire ou contentieuse du traité pour la sauvegarde des intérêts culturels et linguistiques du Québec ne va-t-il pas faire perdre à celui-ci sa situation naturelle de centre de l'initiative en matière d'aménagement linguistique pour son propre territoire?

3) Une clause de sauvegarde

Une sauvegarde expresse des intérêts culturels et linguistiques du Québec au sein de l'accord bilatéral ne risque-t-elle pas d'être vue comme un précédent susceptible de susciter des demandes de sauvegarde au Canada et aux États-Unis parmi d'autres groupes culturels et parmi des groupes socio-économiques particuliers, notamment pour les hispanophones, beaucoup plus nombreux que les francophones dans l'éventuelle zone de libre-échange?

4) Adhésion, ratification, retrait

Dans le cas où le Québec, à un stade ou à un autre, estimerait qu'il n'est plus en mesure de faire prévaloir la sauvegarde de ses intérêts culturels et linguistiques, peut-on imaginer une faculté de retrait? Ce retrait, à quelque degré, ne serait-il pas d'autant plus difficile, voire inacceptable, que l'intégration des marchés serait plus avancée? Faisant valoir sa volonté

de faire modifier le traité ou de s'en retirer, le Québec ne se heurterait-il pas simplement au fait qu'il n'est pas formellement partie au traité et ne peut donc ni s'en retirer, ni proposer sa modification[41]?

41. Malgré les déclarations politiques canadiennes et québécoises citées plus haut, rien ne permet encore de dire avec précision si les méthodes d'"adhésion" ou de ratification - s'il en est - des provinces permettront de considérer ces dernières comme formellement parties au traité.

AVIS

La Charte de la langue française impose au Conseil de la langue française le devoir de "saisir le ministre des questions relatives à la langue qui, à son avis, appellent l'attention ou l'action du gouvernement" (alinéa 188c).

Dès la parution en 1985 du rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, le Conseil de la langue française a pris connaissance du projet de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Il a produit quelques documents à ce sujet.

Par la suite, le Conseil de la langue française a analysé, à la demande de la Ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française, les retombées des recommandations de ce rapport sur la situation de la langue au Québec. Cette analyse est résumée dans le rapport qui précède et le Conseil de la langue française donne ici avis à la Ministre, sous la forme de recommandations qui reflètent l'importance des enjeux mais aussi le caractère hypothétique d'un accord dont on ne connaît pas encore la teneur.

Le Conseil de la langue française accueille avec satisfaction les intentions et demandes exprimées par les gouvernements du Canada et du Québec (rapport Kelleher, 17 septembre 1985 et déclaration gouvernementale faite par M. Pierre Macdonald, ministre du Commerce extérieur du Québec, 4 juin 1986) en ce que ces déclarations indiquent l'importance de sauvegarder la spécificité et les pouvoirs linguistiques et culturels du Canada et du Québec:

- "[...] le gouvernement fédéral travailler[a] en étroite collaboration avec les provinces afin que leurs intérêts soient pris en compte dans toute négociation." (Rapport Kelleher, 17 septembre 1985, p. 77).

- "Le gouvernement du Québec ne fera aucun compromis quant à l'intégralité des lois, programmes et politiques qui, dans les domaines de la politique sociale, des communications et de la culture en général, contribuent à la spécificité de la société québécoise."

(Déclaration gouvernementale de M. Pierre Macdonald, ministre du Commerce extérieur du Québec, Le Québec et les négociations commerciales internationales, Québec, 4 juin 1986, p. 4.)

Au vu des enjeux de la centralisation, de l'intégration et des effets de structure qu'entraîne ce type d'aménagement international de l'économie, le Conseil de la langue française estime qu'il convient de porter attention notamment aux effets d'une intégration économique d'abord canadienne puis continentale.

RECOMMANDATIONS

Le Conseil de la langue française recommande:

1. que la préoccupation linguistique soit présente partout où il y a consultation ou décision sur le projet de libéralisation des échanges avec les États-Unis;

2. que le gouvernement du Québec s'assure d'être informé et associé à tous les développements du projet en cours susceptibles d'avoir une portée ou une incidence sur les compétences de l'Assemblée nationale du Québec en matière d'emploi des langues;

3. que le gouvernement du Québec s'assure qu'aucun engagement du Canada ayant cette portée ou cette incidence ne soit consenti;

4. que le gouvernement du Québec étudie rapidement la possibilité d'inclure dans le texte même une clause de sauvegarde permettant au Québec de conserver dans leur plénitude ses pouvoirs législatifs et réglementaires en matière d'emploi des langues et d'exercer ces pouvoirs à l'abri de tout recours en vertu du traité;

5. que soit intégré à l'équipe de travail chargée de la négociation un observateur spécialiste du droit linguistique québécois qui relèverait des instances responsables de la politique linguistique du Québec.

AVIS adopté à l'unanimité,

le 17 octobre 1986.

LE CONSEIL DE LA LANGUE FRANCAISE

Président

Jean MARTUCCI

Secrétaire

Robert L'HEUREUX

Dix membres nommés par le gouvernement:

. deux membres désignés après consultation des associations socioculturelles représentatives

- Suzanne PARADIS
- Pierre VADEBONCOEUR

. deux membres désignés après consultation des organismes syndicaux représentatifs

- Mona-Josée GAGNON
- Christophe AUGER

. deux membres désignés après consultation des associations patronales représentatives

- Jean RIVARD
- Michel GUILLOTTE

. deux membres désignés après consultation des milieux universitaires

- Lise GAUVIN
- un poste vacant

. deux membres désignés après consultation des associations représentatives des groupes ethniques

- Henri ACOCA
- Lily TASSO

SOMMAIRE

Introduction 3

I. **Les données** 6

1) La législation linguistique québécoise 6
2) Le projet de libre-échange 6
3) Le rapport Macdonald 10
4) La position gouvernementale canadienne 10
5) La position des États-Unis 11
6) La position du gouvernement du Québec 12

II. **Hypothèses relatives aux incompatibilités entre le traité et le droit linguistique québécois** 14

1) La situation québécoise 14
2) L'expérience européenne 20
3) L'effet d'intégration économique et institutionnelle 25

III. **Quelques questions** 27

1) Langue et économie 27
2) Le traité et les compétences politiques du Québec 27
3) Une clause de sauvegarde 29
4) Adhésion, ratification, retrait 29

AVIS 31

RECOMMANDATIONS 33